

Positionnement de MEQ sur le projet de loi 36, Loi sur la Banque de développement économique du Québec

La Banque de développement économique du Québec : qui trop embrasse, mal étreint

MEQ / REPRÉSENTATION POLITIQUE / INFORMATION STRATÉGIQUE / OCCASION D'AFFAIRES / MEILLEURES PRATIQUES / RÉSEAUTAGE

Table des matières

Introduction		
La charrue avant les bœufs	page 1	
Première partie		
Mise à niveau des conditions générales d'affaires : un prérequis	page 2	
- Concurrence ¹⁰		
- L'évidence de la base fiscale		
- L'avantage de l'allègement réglementaire		
- Globalisation, coordination et infrastructures		
Deuxième partie		
Projet de loi 36 : une restructuration majeure, mais pour quelle efficacité ?	page 4	
COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE.....		page 4
Conclusion		
L'hyperurgence de passer à l'action	page 10	

À propos de Manufacturiers et exportateurs du Québec :
MEQ est une association dont la mission est d'améliorer l'environnement d'affaires et d'aider les entreprises manufacturières et exportatrices à être plus compétitives sur les marchés locaux et internationaux grâce à son leadership, son expertise, son réseau et à la force de ses membres. MEQ est une division de Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC), la plus importante association commerciale et industrielle au pays fondée en 1871. meq.ca

Rédaction : Audrey Azoulay, directrice, affaires publiques et relations gouvernementales

Introduction

La charrue avant les bœufs

La performance de L'État dans sa contribution au développement économique ne sera pas mesurée dans la sophistication de ses politiques ou de ses structures, mais dans l'observation des résultats ; elle sera, par ailleurs, applaudie par la rapidité de son action. Cette réalité est dictée par le contexte économique, démographique, social et environnemental, par l'intensité de la concurrence mondiale, par la vitesse des changements technologiques, par l'urgence de renouveler et de moderniser nos industries, par celle d'augmenter nos exportations et par la nécessité de retrouver un statut d'exportateur net. Le projet de loi 36, *Loi sur la Banque de développement économique du Québec*, présentée à l'Assemblée nationale le 24 avril 2013 par la Ministre déléguée à la Politique industrielle et à la Banque de développement économique du Québec, Madame Élane Zakaïb, redéfinit de manière assez draconienne la coordination générale de l'action de l'État, de ses agences et des divers acteurs de développement économique et offre, ainsi, une excellente occasion de discuter de la place et du rôle de l'État dans le développement économique du Québec.

Le projet de loi 36 propose la création d'un organisme gouvernemental, la Banque de développement économique du Québec (BDEQ) et dont la mission serait soutenue par l'intervention de trois nouvelles entités, filiales de la BDEQ. Ce projet de loi propose une structure visant à chapeauter l'ensemble des organisations et des acteurs gouvernementaux et paragouvernementaux associés à l'aide aux entreprises, en particulier l'aide financière. De plus, ce projet de loi accorde à la BDEQ la responsabilité de définir les politiques et diverses stratégies économiques du gouvernement et de les mettre en actions au travers d'un mécanisme de fonctionnement et de coordination décrit dans le projet de loi.

Ce projet de loi propose, au travers de la création de la BDEQ, une approche globale du développement

Le leadership qui fait la différence

économique, répondant ainsi à la demande répétée de MEQ d'assurer toujours plus de cohérence et de cohésion dans les différentes actions de l'État. MEQ se réjouit donc de reconnaître dans cette proposition une vision assez globale de la politique économique. En voulant placer à la même enseigne les enjeux d'innovation, d'internationalisation de l'économie, d'augmentation des exportations, du développement régional ou encore de la transformation des ressources naturelles du Québec, le projet de loi 36 semble promettre une synergie intéressante et MEQ souhaite saluer d'entrée de jeu cette volonté de cohérence du gouvernement.

Cependant, si la consolidation autour de ce nouvel organe gouvernemental est a priori favorable à plus d'efficacité et moins de contradictions dans l'action de l'État, il ressort de cette proposition une centralisation qui peut s'avérer dangereuse si les orientations générales de la nouvelle entité ne sont pas calibrées en fonction des besoins réels des entreprises. Les conséquences se feront ressentir dans l'ensemble de la structure et introduiraient une rigidité qui serait particulièrement malvenue à une époque où l'audace et l'efficacité des politiques économiques sont de mise.

La BDEQ, telle que présentée, ressemble à une hyperstructure qui se substitue à la distribution, réalisée au cours des dernières années, des leviers décisionnels et d'actions en matière de développement économique. Cela se ferait notamment avec : 1) le rapatriement des stratégies régionales au niveau de la BDEQ ; 2) le remplacement d'Investissement Québec (IQ) par la BDEQ elle-même ; 3) un rôle donné aux Centres Locaux de Développement (CLD) plus proche de la mise en œuvre de la politique provinciale et remettant potentiellement en cause la marge de manœuvre des Municipalité régionale de comté (MRC) et des CRÉ ; 4) le placement, entre les seules mains de la BDEQ, de la définition et la mise en œuvre des diverses politiques et stratégies économiques du gouvernement ; 5) une occupation a priori plus large du marché du financement des entreprises ; 6) de manière générale, une ouverture claire à un interventionnisme d'État plus important, à une époque où les gouvernements sont clairement invités à laisser la plus large place possible à l'initiative privée et à une culture de rentabilité et d'innovation, culture qui, soit dit en passant, n'est pas une culture propre aux instances publiques et gouvernementales.

Serions-nous en train de mettre la charrue avant les bœufs ? La BDEQ, en tant qu'organisme gouvernemental doit, pour être un instrument de la politique économique, découler de cette politique et non pas être proposée avant son dépôt. Ce projet de loi semble notamment court-circuiter la politique industrielle qui, au regard du rôle prédominant laissé à la BDEQ, semble tomber dans l'accessoire. Le projet de loi 36, en restant détaché de la politique industrielle, semble plus incarner une vision politique plutôt que de répondre à une situation économique.

Première partie

Mise à niveau des conditions générales d'affaires : un prérequis

Bien que l'objet du projet de loi 36 soit centré sur la création de la BDEQ, il est nécessaire d'introduire dans cette réflexion les priorités que doit considérer le gouvernement afin d'assurer l'intégrité de sa politique économique. À cet égard, MEQ souhaite insister sur le fait que la compétitivité fiscale est une responsabilité de l'État et que les enjeux associés aux finances publiques ne doivent pas nuire à l'amélioration progressive de cette compétitivité. De plus, à la lecture du projet de loi 36, MEQ n'a pas pu vérifier le sentiment d'urgence qui devrait animer le gouvernement face à l'agressivité de la concurrence internationale et à l'importance de donner un caractère musclé à la politique économique et à l'ensemble de ses organes.

Concurrence¹⁰

Les mouvements de la mondialisation ont été particulièrement intenses au cours des quinze dernières années et ont été accompagnés de toutes sortes de réalités économiques, notamment du côté des États-Unis et sur les marchés des changes. Le tout a radicalement modifié le positionnement concurrentiel du Québec. Les conséquences sur l'industrie québécoise se sont traduites par une diminution significative de sa compétitivité sur le marché américain et sur les marchés internationaux. L'explosion du déficit commercial au cours des dernières années n'est pas tenable pour une petite économie comme celle du Québec. L'objectif minimal consiste à réduire le déficit commercial de 28 milliards de dollars, son niveau pour l'année 2012, selon les dernières données disponibles du PIB réel. Si la BDEQ devient responsable de la politique industrielle, elle devrait orienter

et structurer son action en fonction de la hauteur de l'enjeu économique du Québec. Pour MEQ, les aides financières et subventionnaires doivent définitivement faire partie des outils gouvernementaux. Cependant, tant que la structure fiscale des entreprises restera déficiente, les fonds investis par l'État pour aider les entreprises viendront éventuellement compenser pour la hauteur du fardeau fiscal, mais sans vraiment offrir un avantage aux entreprises québécoises face à leurs principaux concurrents.

L'évidence de la base fiscale

Selon MEQ, une étape devrait être franchie au niveau de l'amélioration des conditions générales d'affaires avant d'avancer les changements proposés dans le projet de loi 36. En effet, nous ne pensons pas que l'apport du projet de loi 36, tout comme l'apport de n'importe quelle autre aide économique, ne puisse trouver une efficacité pleine sans que l'écosystème des entreprises ne soit pas allégé par une baisse du fardeau fiscal. MEQ insiste sur le fait que la politique fiscale est un instrument de base de la politique économique et que, en ce sens, l'aide économique de l'État n'est pas un substitut à des conditions fiscales compétitives, ne serait-ce du fait qu'une très nette minorité des entreprises ont accès à une aide gouvernementale. Le Québec a besoin de leviers généralisés de développement. La fiscalité est le seul moyen de libérer, de manière généralisée, les fonds propres des entreprises et en particulier les plus petites, et d'encourager, de manière généralisée, l'investissement et la croissance.

Il faut rappeler que l'impôt sur le revenu des entreprises est supérieur au Québec comparativement aux autres provinces, tout comme les charges sociales des entreprises qui, en plus de prendre une place démesurée dans l'assiette fiscale des entreprises, a le lourd désavantage d'être fixes quelque soit le revenu des entreprises. Les ponctions fiscales sur la masse salariale sont donc régressives, pèsent sur l'embauche et la croissance des salaires et pénalisent tant l'investissement en capital humain qu'en capital physique.

L'avantage de l'allègement réglementaire

MEQ souhaite rappeler au gouvernement que si la nécessité de privilégier les guichets uniques est de plus en plus évidente, c'est aussi parce que l'État a, dans le passé, complexifié et alourdi ses structures de manière démesurée. Le fardeau réglementaire et administratif coûte cher, tant pour les entreprises que pour les contribuables, et surtout lorsque la réglementation et les procédures ne sont pas optimisées. Ainsi, la création de la BDEQ est une occasion parfaite d'exceller dans l'application des principes du rapport Audet. Le gouvernement pourrait ainsi innover dans l'accès aux aides financières de l'État avec des procédures simplifiées et un principe de validation et d'approbation écourté. En effet, beaucoup d'entreprises renoncent au soutien de l'État en raison de la complexité à laquelle ils doivent faire face pour compléter leur dossier.

Globalisation, coordination et infrastructures

Dans le contexte d'incertitude et d'instabilité constante dans lequel les entreprises et l'économie vont maintenant devoir évoluer, le gouvernement doit concentrer ses efforts sur la solidité des infrastructures économiques avec notamment les infrastructures de transports et de logistique et les infrastructures scientifiques, technologiques et numériques. Les flux économiques, les transferts d'information, les activités de recherche industrielle sont de moins en moins localisés, de plus en plus mondiaux et de plus en plus rapides. La mondialisation et l'évolution technologique ont mené à une segmentation remarquable du processus de fabrication, que ce soit dans la phase de la conception ou de la fabrication. La facilité des entreprises à s'insérer dans ces réseaux complexes est déterminante pour leur avenir. La chaîne de valeur d'une entreprise manufacturière peut donc devenir extrêmement complexe et requière beaucoup de flexibilité. Il est donc important de concentrer l'intervention de l'État à un haut niveau de coordination industrielle. Cette coordination doit en premier lieu se concrétiser par une stratégie pour les infrastructures de transports et de logistique et une autre pour le déploiement d'infrastructures numériques compétitives dans toutes les régions du Québec. L'État doit également jouer un rôle direct dans la coordination de la recherche et la mutualisation de l'information et du savoir.

Deuxième partie

Projet de loi 36 : une restructuration majeure, mais pour quelle efficacité ?

Certaines dispositions du projet de loi 36 restent ambiguës quant à leur application. D'autres apparaissent pour MEQ dysfonctionnelles sur le plan de l'efficacité globale de la BDEQ. De manière générale, le projet de loi définit le rôle et le fonctionnement d'une hyperstructure qui, sans être connectée dans la loi aux orientations globales de politique économique apparaît être le maître-d'œuvre de stratégies régionales de développement, dont celle de la métropole, avec comme principaux et seuls instruments le financement et le conseil aux entreprises.

Le tout suscite une certaine perplexité, car il y a un écart évident entre le mandat général de la BDEQ et les champs d'action particuliers décrits dans le projet de loi. D'une part, les prochaines stratégie d'innovation, politique industrielle ou stratégie de commerce international s'intégreront probablement bien avec l'action de la BDEQ. Cependant, il est difficile de saisir comment cette dernière puisse être à la fois responsable de l'élaboration de stratégies régionales, qui restent propres aux besoins spécifiques et aux demandes des territoires concernés, et responsable, par ailleurs, de coordonner des stratégies et des mesures économiques ayant une portée nationale. Comment la BDEQ pourra-t-elle répondre à la fois aux approches choisies par les régions et aux besoins découlant des politiques nationales ?

Ainsi, la cohérence et la cohésion que nous croyions pouvoir féliciter dans le cadre de ce projet de loi sont possiblement questionnables : le gouvernement doit s'assurer que la BDEQ n'ai ni des souliers qui soient trop grands (un substitut d'IQ qui a un niveau ministériel), ni des souliers qui soient trop petits (un organe ministériel à qui on ne laisse, pour seuls vrais outils, le financement et le service-conseil). Le projet de loi 36 laisse ainsi place à beaucoup d'incertitude sur l'alignement de la politique économique dans son ensemble.

COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1 /

1. Est constituée la « Banque de développement économique du Québec », une compagnie à fonds social. La Banque est mandataire de l'État.

Commentaire - le nom de la BDEQ en définit mal l'identité et, étant donné son large rôle dans la politique économique, cela devrait laisser traîner une ambiguïté sur les tenants et aboutissants de la politique économique québécoise. De plus, l'élimination d'Investissement Québec et son remplacement par la BDEQ sont potentiellement une erreur. Investissement Québec bénéficie d'une reconnaissance et d'une notoriété et sa suppression n'est pas proposée à une période économique idéale. Cette reconnaissance et cette notoriété sont d'ailleurs accompagnées d'une offre de service plutôt bien établie et MEQ craint que le gouvernement crée un chantier coûteux et risqué. Ce chantier pourrait être éventuellement évité par un recadrage du mandat et des programmes gérés par Investissement Québec.

Article 2 /

2. La Banque a pour mission de soutenir, notamment par des interventions financières, le développement économique du Québec dans toutes ses régions, conformément à la politique économique du gouvernement. Ces interventions peuvent notamment viser à soutenir : [...]

Commentaire - L'expression « peuvent notamment viser à soutenir » devrait être précisée. Dans la préoccupation du gouvernement de s'assurer de la complémentarité de son offre avec celle des institutions financières privées, le projet de loi devrait être plus précis sur les formes de ses interventions afin de ne pas laisser planer une incertitude dans l'industrie financière.

Articles 3 / 31

3. La Banque, dans la perspective de créer un guichet unifié, voit à ce qu'un service-conseil d'accompagnement soit offert aux entreprises pour le développement de leurs affaires ainsi que dans le cadre de leurs démarches auprès des ministères et organismes.

Ce service comprend également la coordination des interventions de ces ministères et organismes à l'égard de tout projet que le gouvernement considère stratégique.

31. Développement économique Québec offre des services-conseils aux entreprises visant le développement des affaires et le soutien de leurs démarches auprès des ministères et organismes.

Commentaire - MEQ s'interroge sur la signification du « guichet unifié » qui ne sera vraisemblablement pas « unique » :

1) Le gouvernement du Québec n'est pas le seul à offrir des services aux entreprises au Québec (d'autres organisations telles que la Caisse de dépôt et placement du Québec ou les organisations fédérales offrent des services de financement ou des services-conseils associés).

2) L'offre du Québec gardera probablement la même complexité pour une entreprise à la recherche d'une ressource, car le projet de loi 36 chapeaute, mais ne consolide et ne simplifie vraisemblablement pas l'offre de services.

Commentaire - Tout en reconnaissant l'intérêt de mieux guider les entreprises et de faciliter leurs démarches avec le gouvernement, MEQ se questionne sur la nature et la profondeur du « service-conseil » prévu à l'article 3 et à l'article 31, surtout en ce qui concerne le développement des affaires des entreprises qui requière un niveau d'analyse et de compréhension très spécifique à l'entreprise. Il convient de préciser le *calibre* de ce service-conseil afin que l'entreprise bénéficiaire puisse y trouver les avantages dont elle a besoin. La réponse à cette question aura également un impact sur la place que prendra la BDEQ sur le marché privé du service-conseil.

Articles 4 / 5 / 30

4. La Banque établit une offre d'interventions financières. Cette offre comprend :

1° le prêt;

2° le cautionnement;

3° l'investissement, dont du capital de démarrage et de croissance aux entreprises;

4° des services techniques, notamment en matière d'analyse financière, de montage financier ou de gestion de portefeuilles.

L'offre de la Banque peut, conformément aux orientations prévues dans le plan stratégique de la Banque, comprendre toute autre intervention financière.

5. Lorsqu'elle établit son offre d'interventions financières, la Banque cherche à compléter l'offre des autres organismes publics et des institutions financières du secteur privé.

30. En outre de tout mandat que peut lui confier le gouvernement en vertu de l'article 17, Développement économique Québec a pour mission de contribuer au développement économique du Québec. Elle vise à stimuler la croissance de l'investissement et à soutenir l'emploi dans toutes les régions du Québec.

Pour accomplir sa mission, Développement économique Québec soutient la création et le développement des entreprises de toute taille par des solutions financières adaptées, des interventions de nature autre que financière et des investissements. Conformément au mandat que lui confie le gouvernement, elle assure la conduite de la prospection d'investissements étrangers et réalise des interventions stratégiques.

Sauf lorsqu'elles ont pour objet l'attraction d'investissements étrangers ou la rétention d'entreprises, les solutions financières et les investissements de Développement économique Québec doivent être réalisés en cherchant à compléter les prestations des institutions financières privées.

Commentaire - L'enjeu de la complémentarité des services financiers offerts par la BDEQ est non seulement important, du fait du caractère stratégique de l'industrie financière dans le dynamisme d'une économie, mais aussi difficile à définir selon MEQ, étant donné la multiplication des produits de financement et de la convergence inévitable des produits et de leur concurrence entre les entreprises du secteur. Avec l'expression « chercher à compléter », retrouvé dans les articles 5 et 30, l'incertitude pour les institutions privées de financement n'est pas soulagée malgré ce que stipule l'article 5. De plus, l'article 4 prévoit que « *L'offre de la Banque peut, conformément aux orientations prévues dans le plan stratégique de la Banque, comprendre toute autre intervention financière,* » rajoutant un degré d'incertitude sur les directions de la BDEQ dans l'avenir et donc sur la complémentarité de son offre. Ainsi, il est primordial, selon MEQ, de clarifier cet aspect ou d'ajouter à la loi des dispositions aux produits financiers offerts par l'État qui s'inscrivent soit dans une différenciation notable, soit dans une véritable complémentarité avec des produits tels que les garanties de prêts.

Commentaire - L'article 30 précise la mission de Développement Économique Québec par la création d'emplois dans toutes les régions. Il convient ici de souligner le fait que, malgré les enjeux sociaux que doit traiter l'État, il est de plus en plus difficile, dans la nouvelle réalité économique, de mener des stratégies qui visent directement l'emploi, surtout dans des économies développées comme le Québec. Les gouvernements occidentaux, dans le cadre de leurs stratégies économiques, ont de moins en moins d'emprise sur la création d'emplois en tant que telle du fait de la globalisation économique. L'approche gouvernementale doit être directement et presque exclusivement concentrée sur la performance financière de l'entreprise pour donner une chance que son intervention se traduise, après coup, par de la croissance économique et, éventuellement, de la création d'emplois. À cet égard, MEQ souhaite resituer les débats qui ont été animés, il y a quelques années, autour des aides aux régions ressources et dont l'aide visant directement l'emploi. Il est difficile de penser une mesure qui permettent la création de l'emploi sans passer par la subvention de l'emploi. MEQ n'est pas certain que ce soit l'approche à privilégier. Par ailleurs, l'article 30 définit, avec le verbe « contribuer », la mission de Développement Économique Québec de manière assez faible. La même remarque est possible avec l'article 35, définissant la mission de Ressources Québec.

Recommandation - Le projet de loi 36 doit définitivement faire un pas en avant dans la définition de la complémentarité. MEQ suggère que le gouvernement mette rapidement en place un comité aviseur qui pourra traiter cette question dans toute sa complexité. MEQ suggère également que ce comité se réunisse annuellement afin de s'assurer de la stabilité de cette complémentarité. Il en va, selon MEQ, de la crédibilité de la BDEQ dans son rôle de soutien à l'économie.

Article 93 /

93. La Banque et ses filiales fournissent leurs services financiers dans des conditions normales de rentabilité compte tenu notamment de leur mission, de la nature de la prestation offerte, du coût moyen des emprunts du gouvernement et des retombées économiques attendues.

Commentaire - L'article 93 confirme l'empiètement qu'il faut craindre en ce qui concerne la complémentarité de l'offre de la BDEQ vis-à-vis de l'offre privée. Les conditions normales de rentabilité impliquent-elles pour la BDEQ, dans l'ensemble de son exercice, à placer son offre sur l'ensemble du marché des prêts aux entreprises, puisque les *conditions normales de rentabilité* se trouvent précisément dans le même marché où les institutions privées de financement trouvent elles-mêmes la rentabilité de leurs services ? La complémentarité *recherchée* par la BDEQ ne se trouve-t-elle pas implicitement sur un marché peu ou pas exploité par les institutions privées ? Cette question ouvre un débat beaucoup plus général, sur l'intervention de l'État dans l'économie et il faut donc insister, dans la perspective d'une politique économique efficace, sur l'importance relative que doivent prendre les leviers fiscaux et les investissements publics en infrastructures économiques, tels qu'énoncés plus haut.

Article 8 /

8. La Banque, conformément aux orientations prévues dans son plan stratégique, s'assure d'avoir un établissement et de pouvoir intervenir dans toutes les régions administratives du Québec.

Elle doit élaborer, en collaboration avec les municipalités régionales de comté qui, conformément à l'article 91 de la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (chapitre M-30.01), confient l'exercice de leur compétence en cette matière à un centre local de développement, une stratégie de développement économique pour chacune de ces régions.

La Banque doit également élaborer une stratégie de développement économique pour la métropole qui doit notamment intégrer les éléments des stratégies de développement économique relatifs à la partie du territoire d'une région administrative située sur celui de la métropole.

Les stratégies de développement économique pour la métropole et pour la région administrative de la Capitale-Nationale sont élaborées en collaboration avec les organismes déterminés par le gouvernement. Le territoire de la métropole est celui décrit à l'annexe A de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (chapitre M-22.1).

Les stratégies de développement économique régionales et métropolitaine sont soumises au ministre.

Commentaire - Alors que la BDEQ a été d'abord conçue pour servir les entreprises, MEQ s'interroge sur l'intérêt de son implication dans l'élaboration des stratégies régionales alors que le rôle des acteurs locaux et régionaux, la mise en place des Fonds d'investissement local et des fonds d'investissement régional, le rôle des MRC avec celui des CLD et du projet ACCORD sont au cœur de la définition, la coordination et la mise en œuvre de ces stratégies. L'article 8 laisse entrevoir des délais et des difficultés, notamment, celles liées aux changements imposés sur le rôle des acteurs concernés, et s'interroge sur l'utilité d'un rapatriement à un niveau ministériel des stratégies régionales. MEQ suggère de privilégier une approche de concertation que la BDEQ mènerait afin de faire évoluer les stratégies régionales vers plus de convergence et un meilleur arrimage avec les stratégies et les politiques du gouvernement provincial. L'article 8 prévoit également la responsabilité de la BDEQ pour l'élaboration des stratégies de la métropole et de la Capitale-Nationale, les deux régions économiques les plus importantes au Québec, stratégies qui sont par ailleurs soumises au ministre. La BDEQ prend ainsi un rôle très significatif dans la définition des stratégies, mêlant des approches provinciales et municipales et mêlant des fonctions de nature politique avec des fonctions plus opérationnelles et liées au financement des entreprises. La BDEQ se situe ainsi entre un intérêt général recherché dans la définition d'une stratégie commune et un intérêt particulier, associé à la rentabilité d'un investissement dans une entreprise. MEQ croit qu'un tel mélange des genres n'est pas propice à l'efficacité de la BDEQ.

Article 9 /

9. La Banque et les centres locaux de développement harmonisent leurs interventions.

Commentaire - L'article 9 nous laisse penser que le gouvernement souhaite associer le plan stratégique de la BDEQ aux Centres Locaux de Développement (CLD) et dont le rôle sera donc a priori plus important. Le rôle des CLD consiste aujourd'hui en un service de première ligne avec les entreprises et, avec une coordination assurée par les MRC, les CLD se placent donc dans une perspective et une action très locale. Ces dernières disposent d'une vision plus étendue d'un point de vue géographique et nous apparaissent donc un partenaire plus logique de la BDEQ que ne pourrait l'être les CLD. Il semble que l'harmonisation proposée entre la BDEQ et les CLD, avec l'élaboration des stratégies régionales au niveau de la BDEQ, permettrait au gouvernement d'avoir une main plus directe sur les enjeux régionaux et locaux au lieu de laisser cette place aux acteurs régionaux et locaux, le tout remettant potentiellement en cause l'autonomie et la flexibilité des régions. Bien que MEQ souscrit, en général, à une structure bureaucratique plus légère, il nous semble que dans ce cas, l'article 9 ne constitue aucunement une avancée : il enlève aux MRC un pouvoir décisionnel, au bénéfice de la BDEQ, sans pour autant alléger la machine gouvernementale. MEQ ne pense pas que cela facilitera les processus, d'autant plus que les CLD ne disposent pas, sauf preuve du contraire, des compétences internes et d'une culture organisationnelle qui puissent donner un élan aux ambitions que nous espérons trouver dans le plan stratégique de la BDEQ. À cet égard, MEQ suggère que la capacité des CLD, ainsi que celle de tout autre organisme public concerné par la proposition du projet de loi 36, fasse l'objet d'une évaluation.

Article 17 /

17. le gouvernement peut désigner Développement Économique Québec, Ressources Québec ou Capital Émergence Québec à titre de mandataire afin de lui confier :

1° l'administration des programmes d'aide financière qu'il peut élaborer ou désigner;

2° l'attribution et l'administration de l'aide financière ponctuelle qu'il détermine pour la réalisation de projets qui présentent un intérêt économique important pour le Québec;

3° tout autre mandat.

Est assimilée à un mandat que le gouvernement confie à développement économique Québec l'administration des paramètres sectoriels prévus à l'annexe a de la loi concernant les paramètres sectoriels de certaines mesures fiscales (chapitre p-5.1).

Commentaire - Bien que la mention « tout autre mandat » relève probablement des pratiques de rédaction législative, il permet de rappeler que la clarté et la prévisibilité avec lesquelles le gouvernement structure sa politique économique est un facteur de succès qu'il faut considérer tant que possible, dans un contexte général où il est nécessaire de mettre toutes les chances du côté de notre économie.

Article 19 /

19. Le gouvernement peut, dans un programme, réserver au ministre qu'il peut désigner et au ministre des Finances et de l'économie le pouvoir d'autoriser le mandataire à accorder une aide financière.

Il peut également prévoir la création d'un comité chargé de conseiller ces ministres sur l'octroi d'une aide financière soumise à leur autorisation.

Le gouvernement détermine dans ce programme les conditions auxquelles une aide financière n'est pas soumise à l'autorisation de l'un ou l'autre de ces ministres.

Commentaire - MEQ suggère, pour des raisons d'efficacité, que ce comité soit éventuellement prévu de manière implicite au conseil d'administration de la BDEQ.

Article 41 /

41. Les sommes portées au crédit du fonds doivent être investies en cherchant à favoriser une plus grande transformation au Québec des substances minérales qui y sont exploitées.

Sur ces sommes, 500 000 000 \$ doivent être investis en participations dans des entreprises qui exploitent des substances minérales situées sur le territoire du Plan Nord, défini par l'article 1 de la Loi instituant le Fonds du Plan Nord.

Commentaire - MEQ salue la volonté du gouvernement de mettre l'accent sur la transformation des ressources naturelles. Quoique des défis de rentabilité seront certainement rencontrés, il ne serait pas du tout judicieux d'exporter nos ressources naturelles sans avoir tenter d'en retirer toute la valeur ajoutée. À cet égard, le dynamisme de l'innovation québécoise et le recours à des technologies avancées doivent définitivement faire partie de la stratégie.

Article 53 /

53. En outre de tout mandat que peut lui confier le gouvernement en vertu de l'article 17, Capital Émergence Québec a pour mission, à l'exclusion de Développement économique Québec, de faciliter le démarrage et le redémarrage d'entreprises par son apport en capital de risque, par un investissement dans un groupement de personnes ou de biens ayant pour objet de faciliter le démarrage et le redémarrage d'entreprises ou par le financement d'un tel groupement.

Elle peut également apporter un soutien autre que financier.

L'apport en capital de risque doit être fait par des prises de participation et ne comprend pas les titres de créances convertibles en participation.

Commentaire - MEQ accueille la création de Capital Émergence Québec avec beaucoup d'enthousiasme. L'innovation, notamment en matière environnementale, a définitivement besoin de capital patient. Toutefois, il faudrait aussi que soient explicitement prévus des fonds ou des programmes pour la commercialisation de l'innovation.

Article 62 /

62. Les membres du conseil d'administration d'une société autres que le président-directeur général de la Banque ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement.

Commentaire - MEQ s'interroge sur le bien-fondé de l'article 62, dans le sens où une absence de rémunération pour les membres du conseil d'administration pourrait avoir un impact logique sur les qualités et les compétences des administrateurs, et alors que la complexité des enjeux associés à la BDEQ requière un niveau d'expertise élevé. Le degré d'engagement des administrateurs dans la réalisation de leur mandat pourrait être affecté par l'absence de rémunération.

Articles 105 / 106

105. La Banque établit, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par le gouvernement, un plan stratégique qui doit inclure la nature des interventions qu'elle envisage, la politique régissant ses interventions financières et les activités des autres sociétés et de toutes ses autres filiales.

Le plan stratégique de la Banque doit, de plus, inclure les mentions prévues à l'article 34 de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État relativement aux autres sociétés.

Le plan stratégique est soumis à l'approbation du gouvernement par le ministre, après consultation des autres ministres, pour les activités sectorielles de la Banque, des autres sociétés et de toutes ses autres filiales qui se rapportent aux responsabilités respectives de ces ministres.

106. Le ministre dépose le plan stratégique de la Banque devant l'Assemblée nationale dans les 15 jours de son approbation ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

La commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale examine ce plan et entend à cette fin les représentants désignés par la société.

À la suite de l'examen du plan stratégique de la Banque par la commission parlementaire compétente, le gouvernement indique, le cas échéant, les modifications que la Banque doit y apporter.

Le ministre dépose le plan stratégique ainsi modifié devant l'Assemblée nationale.

Commentaire - MEQ s'interroge sur le contenu et la nature politique du plan stratégique de la BDEQ. S'agit-il d'un plan d'action associé simplement à son fonctionnement et à ses opérations ou contiendra-t-il une dimension politique et stratégique définissant l'intervention de l'État dans l'économie ? Dans le dernier cas, MEQ recommande que ce plan stratégique soit l'objet d'une consultation avec les acteurs du milieu économique. Ce plan stratégique doit, par ailleurs, être en ligne directe avec les orientations de la politique industrielle. De manière générale, MEQ considère que sur le plan de la logique et de la gouvernance, il y a, dans les articles 105 et 106, un manque de clarté entre les questions opérationnelles et les enjeux de politique publique qu'il faudra régler.

Conclusion

L'hyperurgence de passer à l'action

Les débats sur les politiques économiques sont constants au Québec. Ils ont mené au cours des dernières années à une multitude de stratégies gouvernementales, de forums, de lois structurant divers projets économiques, de nouvelles politiques et autres stratégies. De plus, le chantier du développement économique pour le Nord du Québec et ses impacts sur le secteur des ressources naturelles ont permis de élever la réflexion sur l'importance de faire valoir les atouts économiques du Québec. On attend prochainement une politique industrielle, un renouvellement de la stratégie d'innovation, une politique dédiée au commerce international. Les aides et la présence de l'État prennent toutes sortes de formes : aides financières sous forme de prêts de garanties, de prêts, de prises de participations, de subventions ou encore de crédits d'impôt. Ainsi, le Québec n'est pas démunie d'outils et de volonté politique en matière économique. Le gouvernement doit cependant reconnaître qu'il y a urgence d'offrir des conditions d'affaires véritablement gagnantes avec des mesures qui misent directement sur la capacité des entreprises à croître et à investir, et ce de manière généralisée, afin que l'aide de financement de l'État, tel que proposé dans le projet de loi 36, puisse offrir un *vrai plus* et être réellement efficace.

La BDEQ s'inscrit très positivement dans la nécessité de consolider l'intervention de l'État, mais notre lecture et notre analyse du projet de loi 36 se concluent néanmoins par une efficacité jugée insuffisante comparativement à l'agressivité et à l'audace dont le gouvernement doit faire preuve en matière de développement économique. La BDEQ place l'État dans un interventionnisme largement augmenté, avec une approche favorisant vraisemblablement l'État entrepreneur alors que MEQ considère qu'il n'est pas encore assez facilitant, notamment en matière fiscale et réglementaire. La structure qui est proposée avec la BDEQ nous semble encore trop complexe et soulève des défis sur le plan de la réorganisation, notamment en ce qui concerne l'écart entre la culture gouvernementale, dont la mission est tournée vers le public, et la culture d'une entreprise privée, dont la responsabilité est tournée vers sa propre compétitivité et sa rentabilité.

Il est aussi permis de croire que les efforts considérables devront être consentis pendant de longs mois pour intégrer les ressources d'Investissement Québec, les anciens bureaux régionaux du Ministère des finances et de l'Économie (ex- MDEIE) et des CLD. Pendant ce temps, c'est une bonne partie du développement économique du Québec qui sera possiblement ralenti.